


Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)

# AMÉRICA LATINA

## DESAFIOS DA DEMOCRACIA E DO DESENVOLVIMENTO

### Políticas sociais para além da crise

VOLUME 2

CAMPUS

instituto iFHC
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley
(editores)

# AMÉRICA LATINA
## DESAFIOS DA DEMOCRACIA E DO DESENVOLVIMENTO
### Políticas sociais para além da crise

**VOLUME 2**

Tradução
Micheline Christophe







CAPÍTULO 5

# Educação e Recursos Humanos

SIMON SCHWARTZMAN

## 1. A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

O conceito de "sociedade do conhecimento", de uso crescente nos últimos anos, resume bem o consenso que se estabeleceu sobre a forte interpenetração que é necessária entre três componentes que costumavam ser tratados separadamente nas políticas sociais e econômicas da América Latina: a educação, a capacitação científica e tecnológica e as políticas econômicas. O desenvolvimento de uma economia mais competitiva, o estabelecimento de instituições capazes de garantir o funcionamento dos mercados e estimular a criação de novas forças produtivas, a implementação de políticas orientadas a reduzir os altos níveis de pobreza da região, tudo isso requer uma população educada e a existência de pessoas e instituições que sejam capazes de fazer uso e abrir novos caminhos a partir dos recursos intelectuais e das tecnologias que estão disponíveis globalmente (Brunner e Elacqua, 2003; Cepal, 1992; De Ferranti *et al.*, 2002; OCDE, 1996, 2000; Unesco, 1990; Banco Mundial, 2002). A sociedade do conhecimento não é, somente, uma sociedade que dá importância à educação, à pesquisa e à cultura, mas é a que seja capaz, além disso, de reunir esses elementos de forma produtiva.

Embora exista consenso, em todos os países da região, sobre a importância da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico, a economia latino-americana se caracterizou tradicionalmente pela concentração de atividades econômicas em alguns poucos produtos de exportação, baseados na disponibilidade de recursos naturais e mão de obra barata, que geravam recursos suficientes para sustentar os gastos dos governos e o padrão de vida elevado de pequenas elites, mantendo grandes setores da população em situação de

pobreza e exclusão. Na segunda metade do século XX, o desenvolvimento das cidades, o crescimento da administração pública, a expansão dos serviços, bem como a industrialização, que ocorreu em diversos graus, tudo isso exigiu pessoas com mais qualificação, educadas em algumas poucas instituições que, em cada país atendiam somente a uma parte pequena da população. A educação geral, entretanto, continuava a ser tratada como gasto social, e a pesquisa científica e tecnológica, como parte da educação ou como atividade cultural.

O acesso à educação na América Latina aumentou muito significativamente nos últimos 10 ou 15 anos, da mesma forma que os gastos em educação. Porém, a maioria dos países parece ter esbarrado com um obstáculo difícil: a qualidade da educação básica não está melhorando (Castro, 1999; OCDE, 2004a; Vegas e Petrow, 2007), muitos estudantes abandonam as escolas com 14 ou 15 anos, há pouco espaço para continuar aumentando os recursos públicos destinados à educação, e subsistem problemas graves de equidade, que afetam as pessoas de estratos sociais mais baixos e as minorias. Existe um sentimento generalizado de que os conteúdos da educação não são adequados, seja para atender às exigências do mercado de trabalho ou para fortalecer os valores de coesão social, empreendedorismo e pensamento crítico, que são partes integrantes de uma educação completa e ética. A educação superior também se expandiu, mas tem graves problemas de qualidade, relevância e um custo cada vez maior. Finalmente, a pesquisa científica, quando existe, desenvolveu-se, sobretudo, nas universidades, com uma forte inclinação acadêmica, no melhor dos casos, com poucas vinculações e impacto na capacidade de inovação da economia e na modernização das instituições públicas.

## 2. A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO

As políticas educacionais na América Latina podem ser descritas em termos de diferentes fases, com diferentes graus de dificuldades e ambientes políticos. A primeira, que em alguns países durou um século ou mais, foi a criação de sistemas nacionais de educação pública. Ela fez parte de um processo mais amplo de organização das nações-Estado da região, e os países que se moveram mais rápido e tiveram mais êxito nesse processo, tais como Argentina, Uruguai e Chile, também foram os primeiros a criar escolas públicas e universidades modernas. As escolas públicas eram consideradas como parte do serviço civil, os professores e os diretores de escolas eram funcionários públicos, e os conteúdos que as crianças deveriam aprender eram determinados de cima

para baixo. Alguns países conseguiram criar escolas públicas de boa qualidade e prestígio, enquanto a Igreja Católica mantinha e ampliava seus colégios privados para meninas e também para uma educação de elite, e algumas universidades. Em alguns países, a Igreja colaborou com o Estado no provimento da educação pública, mas na maioria dos lugares, permaneceu separada.

Ao longo do século XX, à medida que os países se tornavam mais urbanos e que o setor público se ampliava, a educação também se ampliou. Os professores se organizaram em sindicatos e começaram a lutar para defender seus interesses; a necessidade de dinheiro para construir escolas e comprar material escolar atraiu interesses comerciais, e os políticos começaram a usar a nomeação de diretores de escola e a designação dos professores para seus colégios preferidos como moeda eleitoral. A expansão da educação pública associou-se à criação de grandes burocracias públicas, à expansão da prática de distribuir sinecuras e ao alinhamento político de professores e seus sindicatos com partidos e ideologias políticas.

Em muitos países, à medida que aumentava o número de escolas e estudantes, a educação pública foi transferida do governo central para os estados e províncias; em outros, dos estados e províncias para os municípios. A justificativa dessa tendência, estimulada por organismos de cooperação internacional, era que os sistemas de educação pública eram excessivamente complexos e grandes para serem administrados a partir das burocracias centrais, que as instituições educacionais deveriam estar mais próximas de seu público e que os governos locais deveriam se envolver mais na educação de sua população. As associações e os sindicatos de professores receberam mal a descentralização, que foi percebida como um rebaixamento de seu prestígio profissional e como uma tentativa dos governos centrais de reduzir seus gastos com educação. Não há evidência de que houve diminuição sistemática dos gastos nacionais em educação, salvo em períodos de crise. O que houve, sim, foi um aumento na transferência de recursos dos governos nacionais aos governos locais, que de fato se tornaram mais interessados e envolvidos na educação, mas também nas possibilidades de favores políticos, criadas por esses novos recursos e atribuições (Cruz, 1998; Di Gropello, 1997; Gershberg, 1999; Grindle, 2000; Tulchin e Garland, 2000; Winkler e Rounds, 1996).

## 3. UMA NOVA ÊNFASE NO DESEMPENHO E NA DEMANDA

Essa primeira fase terminou ao redor de 1990 e, vista do lado positivo, significou o provimento de algum nível de educação básica para a quase tota-

lidade da população e um aumento significativo do gasto público, que atingiu cerca de 4 a 6% do PIB, na maioria dos países. Porém, do lado negativo, tornou-se muito difícil ou impossível fazer cumprir os programas curriculares; muitas escolas recebiam muito poucos recursos para suas atividades diárias, e a carreira docente perdeu prestígio, o que provocou seleções adversas para a profissão. Os níveis alarmantes de evasão escolar e repetência, unidos aos problemas de qualidade, levaram a uma percepção generalizada de que as instituições públicas de educação não podiam cumprir com o que se esperava delas em uma sociedade moderna, mesmo quando eram dotadas de mais recursos e apoio. As famílias de classe média e alta que, no passado, punham seus filhos nas instituições públicas mais prestigiosas, passaram a colocá-los em colégios privados, e começou a emergir uma nova geração de políticas educacionais.

O primeiro passo, seguindo as experiências da Europa e dos Estados Unidos, consistiu em desenvolver indicadores externos de desempenho. Os indicadores mais simples são as estatísticas de cobertura, as taxas de conclusão, a defasagem idade-série e várias dimensões de equidade – por gênero, região, raça, cultura, níveis de renda e outras. Com frequência essas medições se reúnem a indicadores de insumos – número e qualificação dos professores, relação estudantes/professores, gastos, entre outros. Essas estatísticas revelaram taxas alarmantes de retenção e atraso em terminar a educação básica, o que levou muitos países a introduzir a "progressão automática" (ou "promoção social") em suas escolas. Por exemplo, a taxa bruta de matrículas na educação básica no Brasil no ano 2006 era de 120%, o que significa que o sistema estava retendo 20% dos estudantes além da idade apropriada, com taxas muito mais altas nos estados mais pobres do país. A principal justificativa pedagógica para as políticas de progressão automática, ou contínua, é que os estudantes que se atrasam por maus resultados normalmente não se recuperam e acabam abandonando a escola antes de terminar a educação básica (Barretto e Mitrulis, 2001; Rizo, 2004; Roderick, 1999). Essa política, entretanto, muitas vezes foi interpretada como sinal de que o desempenho acadêmico já não era importante, o que provocou a desmoralização e, em muitos casos, a interrupção dessa prática.

Mais complexos são os indicadores de desempenho acadêmico que medem as competências dos estudantes em diferentes níveis e comparam os resultados de escolas, distritos escolares, regiões e países entre si. A criação desses indicadores se viu estimulada por organismos internacionais tais como a Unesco, o Banco Mundial e a OCDE, como ferramentas para estimular os governos e

as administrações educacionais a atingir objetivos específicos. Essas estatísticas revelaram um cenário preocupante de níveis de desempenho muito baixos, fortemente correlacionados com os antecedentes socioeconômicos dos estudantes e aparentemente impermeáveis às políticas convencionais de reformas do currículo, das metodologias de ensino e, inclusive, ao aumento de investimentos financeiros no sistema escolar (Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, 2003; Cueto, 2005; Ferrer e Arregui, 2002).

A dificuldade da educação pública em melhorar levou a propostas de liberar as escolas da burocracia pública, tornando-as mais autônomas e sensíveis à mobilização social e à concorrência do mercado. Essa tendência tem uma variedade muito ampla de origens intelectuais, desde a ênfase posta por Paulo Freire na "pedagogia dos oprimidos" e na necessidade de vincular a educação aos movimentos sociais e à educação popular (Freire, 1987) até os argumentos de Milton Friedman a favor dos *vouchers* escolares (Friedman e Friedman, 1980; Friedman, 1955). Uma política totalmente movida pela demanda exigiria uma descentralização radical dos sistemas educacionais públicos ou sua eliminação, com a distribuição de *vouchers* escolares aos estudantes e suas famílias, e a substituição das escolas públicas por escolas administradas por contrato com entes privados. No Chile, a partir do regime de Pinochet e continuando com os governos de centro-esquerda da *Concertación*, várias dessas ideias foram adotadas, com resultados incertos; existe um debate ainda inconclusivo sobre o alcance real dessas políticas (Contreras *et al.*, 2003; Elacqua e Fabrega, 2004; McEwan e Carnoy, 2000). O caso chileno é de especial interesse porque, por um lado, mostra importantes avanços em alguns segmentos de seu sistema educacional, com escolas privadas subvencionadas que realmente disputam os estudantes em um mercado que aspira a uma educação de qualidade; mas, por outro, tal como as pesquisas do PISA e outras avaliações revelaram, as escolas municipais que atendem aos estudantes mais pobres não melhoraram, e a qualidade da educação básica chilena, embora tenha melhorado nos últimos anos, continua sendo crítica, o que demonstra que essas políticas podem ter chegado a seus limites.

Os chamados "programas de transferência condicional de renda" que, com o apoio do Banco Mundial, estão sendo adotados em muitos países da região, também podem ser considerados como parte dessa tendência para transferir os estímulos para a demanda. A ideia, na área da educação, é entregar às famílias pobres um pequeno incentivo monetário para que man-

tenham seus filhos na escola. Supõe-se que as famílias pobres não mandam seus filhos à escola porque precisam da renda de seu trabalho e que as escolas públicas seriam capazes de lhes proporcionar uma educação adequada, bastando que as crianças as frequentassem (Bourguignon, Ferreira e Leite, 2003). Dado que as evidências disponíveis contrariam essas duas hipóteses (Cardoso e Souza, 2003; Reimers, Silva e Trevino, 2006; Schwartzman, 2005), a maioria desses programas se converteu, na prática, em políticas de distribuição de renda, com um efeito mínimo ou nenhum sobre a educação, salvo negativamente, quando os recursos destinados à educação são redirecionados para esses programas.

## 4. A NOVA AGENDA

A nova agenda para a reforma educacional na América Latina baseia-se nas noções de que o setor público não pode renunciar a seu papel e responsabilidade de melhorar a qualidade e relevância da educação na região; que a educação se faz nas escolas e nas salas de aula, e é aí onde se ganhará ou perderá a batalha pela qualidade e relevância; e que faz parte da responsabilidade dos organismos públicos criar as melhores condições possíveis para a participação das instituições privadas, organizações sociais e famílias, no provimento e apoio à melhor educação possível em todos os seus níveis.

As novas políticas educacionais deveriam centrar-se novamente no sistema escolar, para entender as razões dos baixos níveis de desempenho e as possíveis políticas para superar esse problema. Comparações internacionais e análises estatísticas sistemáticas de experiências educacionais bem-sucedidas parecem apontar para alguns elementos fundamentais de qualquer política educacional bem-sucedida: começar a educação o mais cedo possível; trabalhar sistematicamente com crianças pequenas para desenvolver sua proficiência no uso do código fonético de seu idioma; escolher os professores em função de seu desempenho na transmissão de uma boa educação a seus estudantes, e estruturar suas carreiras de acordo com esse critério; fortalecer o papel de liderança dos diretores de escolas, estimulando seu compromisso com objetivos pedagógicos; diferenciar os programas educacionais segundo as condições de aprendizagem e as motivações dos estudantes, em vez de obrigar a todos a seguir uma grade curricular uniforme adaptada aos requisitos da educação superior; e reduzir a liberdade de escolha das escolas que apresentarem maus resultados, entregando-lhes currículos bem estruturados e apoio e controlan-

do seus resultados através de avaliações sistemáticas. Isso inclui também uma ênfase renovada na importância dos livros escolares e outros materiais docentes, incluindo o uso de novos recursos de informática, sem substituir, e sim apoiando, o trabalho do professor.

Embora esse seja o consenso dominante entre os especialistas, as políticas educacionais na América Latina, como na maioria dos demais países, são muito controversas e as preferências e interesses políticos e ideológicos dos diferentes participantes agregam matizes ao debate. Ademais, sempre existem hiatos importantes entre as políticas gerais propostas e sua implementação prática em circunstâncias específicas. É necessário fortalecer o consenso em torno dessa nova agenda para uma educação de qualidade, baseada o mais possível na pesquisa empírica sistemática, mais que apenas nas intuições dos educadores ou nas demandas de grupos de interesses. Isso pode ser favorecido pela crescente cooperação entre especialistas em educação e pesquisadores de outras disciplinas – economistas, biólogos, sociólogos, neurobiólogos, especialistas em informática, historiadores – que pode levar, por sua vez, a introduzir mudanças importantes na maneira pela qual se organiza hoje a educação como uma disciplina acadêmica e profissional.

## 5. EDUCAÇÃO PRECOCE

Existe cada vez mais literatura, proveniente da pesquisa em neurociências, psicologia do desenvolvimento e economia, sobre a importância da educação precoce para o desempenho de uma pessoa durante toda a sua vida. O processo acumulativo de aprender e o desenvolvimento intelectual começam nos primeiros anos e dependem fortemente das interações que as crianças têm com um ambiente estimulante e rico em conteúdos, começando na família. Pesquisas mostram que crianças de famílias de baixa renda e pouca educação com frequência já acumulam importantes carências aos dois anos, o que poderia ser compensado através de uma educação pré-escolar de boa qualidade (Ramey e Ramey, 2004, 1994). Quanto mais essas crianças demoram em receber um atendimento adequado, mais provável é que fracassem e abandonem a escola no futuro. Em torno dos 6 anos, o uso sistemático de métodos fônicos para ensinar as crianças a ler e escrever é claramente superior a outras abordagens, sobretudo para crianças em lares onde há menos estímulo intelectual (McGuinness, 2004, 2005; National Reading Panel (U.S.) e National Institute of Child Health e Human Development (U.S.), 2000; Rose, 2006).

Tal como destacou James J. Heckman, "os primeiros ambientes familiares são grandes preditores das habilidades cognitivas e não cognitivas. A pesquisa documentou a emergência precoce (antes dos 4 a 6 anos) e a persistência de carências nas habilidades cognitivas e não cognitivas. Ambientes que não estimulam a criança e não cultivam essas habilidades em idade precoce deixam a criança em desvantagem. A desvantagem surge mais da falta de estímulo cognitivo e não cognitivo dado aos pequenos que simplesmente da falta de recursos financeiros" (Heckman, 2006) Para além de seus benefícios educacionais, a educação precoce também tem benefícios importantes de longo prazo para a economia em seu conjunto, dado que torna os gastos em educação mais efetivos e dota os países de recursos humanos mais bem qualificados (Cunha *et al.*, 2005; Knudsen *et al.*, 2006).

Esses resultados apoiam *post hoc* a forte expansão da educação pré-escolar na maioria dos países latino-americanos, que, entretanto, ainda não foram capazes de prover uma educação razoável na maioria de suas escolas básicas e secundárias. Segundo o Instituto Estatístico da Unesco, a taxa de matrículas em escolas pré-primárias na América Latina já é de 60%, a região mais alta no mundo depois da América do Norte e Europa Ocidental, onde atinge 79%. A grande quantidade de mulheres que ingressam no mercado de trabalho, que precisam de um lugar onde deixar seus filhos durante o dia, pode explicar essa expansão. O cuidado diurno, porém, não é o mesmo que educação precoce, e os problemas de falta de professores bem capacitados e de metas pedagógicas claras na educação básica são provavelmente muito mais agudos na educação pré-escolar, que raramente ou nunca é objeto de avaliação e apoio pedagógico de qualquer tipo. Até agora, os temas da qualidade e dos conteúdos da educação pré-escolar foram deixados fora das agendas educacionais dos países, mas deveriam ser incorporados o quanto antes, mesmo agregando novos problemas a uma agenda educacional já sobrecarregada.

## 6. EQUIDADE E EDUCAÇÃO COMPENSATÓRIA

A melhor abordagem para os problemas de equidade social consiste em garantir oportunidades iguais e as melhores possíveis a todas as pessoas desde a primeira infância, para evitar que déficits de aprendizagem se consolidem e se acumulem ao longo do tempo. Para jovens e adultos que já perderam essa oportunidade inicial, são necessárias políticas educacionais que possam reinseri-los da melhor maneira possível no universo da informação, da cultura

e das competências para o trabalho. Essas políticas compensatórias se tornam cada vez mais difíceis e pouco eficazes, à medida que a idade das pessoas aumenta e que se amplia a distância entre o que conseguiram aprender e o que se deseja alcançar. Não é muito difícil apoiar um jovem que interrompeu sua educação secundária para que volte a estudar e complete sua formação nesse nível e adquira uma nova capacitação profissional; é muito mais árduo fazer o mesmo com um adulto que não foi além dos primeiros anos de escola e que é um analfabeto funcional.

Quando as matrículas nas escolas de educação básica se aproximam de 100%, como ocorre na maioria dos países da América Latina, desaparecem os problemas de equidade no acesso a esse nível. No entanto, persistem as diferenças em termos de anos de escolaridade e desempenho: as crianças de famílias mais pobres têm menos sucesso e abandonam a escola antes que as crianças de famílias mais educadas e mais ricas. O nível socioeconômico é o principal correlato de equidade no desempenho educacional, mas poderiam existir outros fatores em contextos específicos. Colégios bem estruturados, bons professores e métodos de ensino adequados melhoram o desempenho de crianças com limitações precoces de aprendizagem, enquanto escolas desintegradas, professores sem formação apropriada e métodos de ensino inadequados fazem o contrário.

Hoje na América Latina, as meninas têm melhor desempenho na escola que os meninos, e estas mostram um índice menor de evasão escolar. Mas entre as populações indígenas dos países andinos e na Guatemala, as mulheres têm menos acesso à educação que os homens. Os problemas de equidade relacionados com a cultura e a raça são importantes, dado que os descendentes de grupos indígenas e escravos africanos são geralmente mais pobres, mas não está claro se suas dificuldades estão relacionadas apenas à pobreza, às suas especificidades culturais, à discriminação social, ou a alguma mistura desses fatores.

Um dos riscos envolvidos nos esforços para elevar os padrões de desempenho dos estudantes na sala de aula é que isso pode gerar uma desigualdade cada vez maior, marginalizando os estudantes que tenham pior desempenho. Os problemas de equidade estão diretamente relacionados ao tema da diferenciação do currículo; se é melhor proporcionar a todos os estudantes o mesmo conteúdo, supondo que todos terão finalmente resultados similares, ou se é melhor permitir programas educativos diferentes, segundo as habilidades e motivações prévias dos estudantes. A diferenciação é claramente necessária em

algum momento, mas ela não deveria ser feita antes que as crianças tenham adquirido competências básicas de leitura, escrita e operações matemáticas.

Uma vez que um estudante abandona a escola aos 14 ou 15 anos, sem terminar a educação secundária ou mesmo a educação básica, frequentemente como um analfabeto funcional, é muito difícil para ele encontrar trabalho e continuar adquirindo novos conhecimentos e informação por sua própria conta. É responsabilidade dos governos proporcionar a essas pessoas algum tipo de educação compensatória, permitir-lhes voltar à escola, melhorar suas qualificações e obter credenciais de educação adequadas. Outro tema crucial diz respeito a quem se encarregará dessa educação. As escolas regulares podem ter dificuldade de atender a essa população, e o espaço para a educação compensatória e de adultos é frequentemente delegado a diferentes tipos de organizações não governamentais que podem não estar qualificadas para fazer o trabalho. Por sua importância e apesar das várias tentativas de enfrentar esse problema em muitos países, este continua sendo um terreno virgem em termos do que se pode realmente fazer, dados os impedimentos que muitas dessas pessoas já acumularam, e quem pode fazê-lo.

Embora as principais causas da desigualdade se produzam na primeira infância e se vejam intensificadas pela incapacidade das escolas básicas e secundárias para compensá-las ou corrigi-las, a maior parte do debate sobre equidade educacional na América Latina se refere hoje a ações afirmativas na educação superior. Esse debate é informado por duas visões extremas e igualmente insustentáveis. A primeira é que a admissão à educação superior deveria estar estritamente baseada no mérito acadêmico, sem outras considerações. A outra é que o argumento do mérito seria somente uma camuflagem para a discriminação social, étnica e de outros tipos, e deveria ser invalidado por decisão política. Está claro que a tarefa central da educação, em todos os níveis, é melhorar o conhecimento, a competência, os valores e aptidões dos estudantes, e, neste sentido, é impossível que os educadores não usem padrões de referência e algum tipo de medição para avaliar as habilidades e estimar as potencialidades das distintas pessoas. Ao mesmo tempo, os atuais sistemas de admissão aos programas de educação superior, quando existem, não são mecanismos perfeitos de predição do futuro desempenho dos estudantes e podem, em certa medida, refletir os pontos de vista particulares e os preconceitos sociais dos avaliadores, ou depender da possibilidade do estudante para dedicar tempo e dinheiro à preparação para as provas de seleção. O mérito não é unidimensional, as pessoas podem ter distintas competências e habilidades, e

a hierarquia de prestígio e a retribuição financeira associados a diferentes carreiras da educação superior dependem de muitos outros fatores que não estão diretamente ligados ao mérito intelectual relativo de cada um.

Existem boas justificativas para políticas afirmativas que estimulem o acesso das pessoas de grupos sociais e etnias mais pobres a ingressar nas instituições de ensino superior, ajudando a romper, na medida do possível, a associação existente entre a classe social de origem e o acesso ao ensino superior. Essas políticas, para que funcionem adequadamente, deveriam estar desenhadas de forma a enriquecer o potencial de aprendizagem dos estudantes, fortalecendo sua capacidade de desempenhar-se bem nas áreas de atividade que escolherem, mais que somente de forma a corrigir a discriminação e exploração histórica ou pessoal que eles ou seus ancestrais por acaso vivenciaram. Um sistema educacional superior diversificado, em que os estudantes possam escolher entre uma ampla gama de temas, cursos e estilos educacionais, adequados aos seus interesses e condições, é o melhor terreno no qual pode florescer uma verdadeira diversidade social e melhorar as oportunidades para todos.

## 7. FINANÇAS[1]

O custo da educação aumenta continuamente na América Latina e provavelmente continuará subindo nos próximos anos, dadas as tendências de cobertura universal da educação pré-escolar e secundária, a expansão em massa do ensino superior e a demanda de qualidade cada vez maior, que exige melhores equipamentos, melhores salários para os professores, investimentos em informática, menos estudantes por docente e mais horas de aula.

A América Latina atualmente gasta quase 5% do PIB em educação, participando o governo com cerca de 4% do PIB. Isso é um pouco menos que a média da OCDE, de cerca de 6% do PIB. Se os países latino-americanos desejam desenvolver seu capital humano para competir com as economias emergentes da Europa e Ásia Oriental, seria de se esperar que investissem mais, não menos, em educação. Alguns países, por exemplo, Chile e México, já estão investindo mais que a média da OCDE, mas mesmo assim estão muito atrás de países como Coreia e Malásia. As fontes de financiamento para a educação variam amplamente dentro da América Latina, e o Chile talvez seja o país onde a contribuição do setor privado é maior, seja através da cobrança

[1]Esta seção se baseia em Winkler (2007).

de anuidades no ensino superior público e privado, seja pela existência de um grande número de instituições de ensino privadas em todos os níveis. No Brasil, o ensino superior público é gratuito, mas mais de 70% dos estudantes estão matriculados em instituições privadas. Em quase todos os países, os ensinos fundamental e médio tendem a ser públicos, mas existe um setor privado significativo.

**Tabela 1: América Latina: estimativa dos gastos públicos e privados em educação, em 2002**

| Nível | Público (% do PIB) | Público, montante (US$ bi) | Privado (% do PIB) | Privado, montante (US$ bi) |
|---|---|---|---|---|
| Infantil | 0,23 | 4,4 | 0,11 | 2,1 |
| Fundamental | 1,65 | 31,3 | 0,21 | 4,0 |
| Médio | 1,15 | 21,8 | 0,26 | 4,9 |
| Superior | 0,74 | 14,4 | 0,48 | 9,1 |
| Total | 3,90 | 73,9 | 1,06 | 20,1 |

*Fonte:* Wolff e Gurria (2005).

**Tabela 2: Financiamento público e privado como porcentagem do PIB**

| País | Público | Privado | Total |
|---|---|---|---|
| Argentina | 3,5 | 1,2 | 4,7 |
| Brasil | 4,4 | n/d | n/d |
| Chile | 3,5 | 3,3 | 6,8 |
| México | 5,6 | 1,2 | 6,8 |
| Paraguai | 4,3 | 1,6 | 5,9 |
| Peru | 2,9 | 0,9 | 3,8 |
| Uruguai | 2,3 | n/d | n/d |
| Média WEI, | 4,0 | 1,6 | 5,6 |
| Média OCDE | 5,2 | 0,7 | 5,9 |
| | | | |
| Coreia | 4,6 | 2,9 | 7,5 |
| Malásia | 7,4 | n/d | n/d |

*Fonte:* Unvesco Institute for Statistics (2007).
*Nota:* WEI = World Education Indicators (UNESCO).

*Prioridades de investimentos em educação.* Como os países financiam e gastam seus orçamentos educacionais revela muito sobre suas prioridades. Os países optam por distribuir seus gastos em educação entre os diferentes níveis de ensino – fundamental, médio e superior –, e entre quantidade e qualidade. Como região, a América Latina atingiu uma cobertura quase universal do ensino fundamental, bem como um alto nível de cobertura do ensino médio. Entretanto, o crescimento das matrículas no ensino superior tem sido mais modesto e os países latino-americanos estão muito atrasados em relação aos países da OCDE. Além disso, como região e comparada com os países da OCDE, a América Latina mostra resultados fracos nos testes internacionais de desempenho nos ensinos fundamental e médio, como o PISA, que a OCDE faz periodicamente (OCDE, 2004a, 2007; Schleicher, 2005). Na média, os estudantes mais ricos da América Latina tendem a ter um desempenho pior que os estudantes mais pobres de países da OCDE. Embora os gastos não se traduzam necessariamente em qualidade, a maioria dos países latino-americanos gasta consideravelmente menos por aluno em relação ao PIB, nos ensinos fundamental e médio, do que gastam os países da OCDE.

*Distribuição de serviços educacionais.* A desigualdade na educação contribuiu para a notória má distribuição de renda na América Latina. Contudo, o índice de Gini de educação melhorou com o tempo, à medida que aumentou a cobertura nos ensinos fundamental e médio, e existem evidências recentes de que essa melhoria também está tendo um efeito positivo sobre a distribuição da renda. Continua havendo grandes diferenças na qualidade da educação entre os diferentes grupos de renda, e essas diferenças contribuem para futuras desigualdades nos salários. Embora maiores gastos não se traduzam necessariamente em melhor qualidade, as grandes disparidades nos gastos em educação entre os diferentes grupos de renda na América Latina indubitavelmente contribuem para a desigualdade dos resultados. Os gastos privados das famílias em educação, tanto para complementar os gastos das escolas públicas, como para financiar a educação privada, estão particularmente mal distribuídos. A América Latina tem adotado numerosos programas e intervenções políticas destinados a estudantes pobres e de mau rendimento, mas os efeitos dessas intervenções ainda são, em geral, desconhecidos.

*O papel dos setores público e privado.* O setor privado desempenha um papel importante na América Latina, tanto em termos de financiamento como de oferta de educação. Comparando com os países da OCDE, uma parte muito maior do gasto em educação provém das famílias. O fato de que, no ensino

superior, sejam os menos ricos os que mais gastam com educação, como vimos acima, contribui para aumentar a desigualdade social na região.

Os desafios educacionais que a América Latina enfrenta são claros: (a) melhorar a qualidade da educação escolar, especialmente para os grupos de menor renda; (b) continuar aumentando a cobertura no ensino médio e (c) aumentar significativamente a cobertura no ensino superior. O fato de que o ritmo de crescimento da população em idade escolar tenha diminuído oferece uma oportunidade para que os países se preocupem mais com a melhoria da qualidade da educação do que com a construção de novas escolas.

Os gastos públicos em educação precisam aumentar, mas não se pode esperar que estes sejam muito diferentes, em termos de porcentagem, dos níveis dos países da OCDE, o que significa que serão muito menores em termos absolutos. Portanto, é necessário fazer o melhor uso possível dos recursos existentes, fixar prioridades e estimular os investimentos privados em educação. Para usar os recursos de maneira mais eficiente, os gastos públicos em educação deveriam estar ligados a objetivos bem definidos, com incentivos claros ao bom desempenho. Isso requer mudanças profundas na maneira pela qual as instituições educacionais são financiadas hoje, através de orçamentos sem vinculação com resultados. A maior parte dos gastos públicos em educação é para salários dos professores e, quanto mais altos estes possam ser, maiores possibilidades teremos de recrutar docentes profissionais altamente qualificados e motivados. Mas, por si sós, maiores salários para professores não significam necessariamente uma educação melhor, se não estiverem associados a outros fatores tais como melhoria na qualidade da formação dos professores e sistemas de desenvolvimento profissional baseados nos resultados (Hanushek, Kain e Rivkin, 1999).

Um ensino fundamental de boa qualidade é uma prioridade clara, mas existe uma forte demanda no mercado de trabalho por boas qualificações adquiridas nos ensinos médio e superior, e cada vez mais evidências da importância da educação infantil como condição para o desempenho educacional em longo prazo. Torna-se impossível, portanto, optar por um nível educacional em detrimento dos demais. Não se justifica, porém, continuar investindo em ampliar uma educação superior pública de má qualidade, enquanto muitos estudantes nunca terminam o ensino médio e muitos dos que terminam não têm as qualificações mínimas para graduar-se no ensino superior.

Uma prioridade clara para o setor público é a equidade, e estimular o investimento privado em setores tais como o ensino superior, no qual os benefícios

privados são maiores. Isso liberaria recursos públicos para atender a outras necessidades. Os investimentos privados deveriam incluir não apenas os gastos das famílias com educação, mas também o provimento de educação por empresas e associações de empresas interessadas na qualificação dos recursos humanos. Isso deve combinar-se, no entanto, com a outra prioridade pública, que é a qualidade em todos os níveis. Se a opção do setor público for apoiar em grande escala uma educação de baixa qualidade para os pobres, deixando a educação de boa qualidade para quem puder pagá-la, é provável que a desigualdade social aumente.

## 8. A PROFISSÃO DOCENTE[2]

O professor é o elo entre o sistema escolar e os estudantes. É impossível ter uma boa educação sem professores competentes e comprometidos com seu trabalho. Mas a impressão geral na América Latina é que o professor do ensino público com frequência não está adequadamente capacitado, é infeliz e trabalha sem motivação.

A profissão docente, que costumava ter prestígio e ser socialmente bem considerada, experimentou em todas as partes graves problemas de deterioração. Os baixos salários são apenas o aspecto mais visível de um problema maior que não se limita à América Latina (Vaillant, 2004). Com a expansão da educação superior, as universidades e as profissões liberais começaram a atrair um grupo cada vez maior de pessoas jovens e talentosas que no passado poderiam ter escolhido a docência como seu projeto de vida. A consequência disso é uma situação de seleção adversa: ensinar passou a ser uma segunda opção, recrutando aquelas pessoas que não conseguiram entrar nas carreiras mais prestigiosas e bem pagas, geralmente devido à precariedade de seus antecedentes educacionais. Muitos professores não permanecem muito tempo na profissão, abandonando-a quando aparecem outras oportunidades, e aqueles que continuam dando aulas podem não ser os mais qualificados ou motivados. É provavelmente pouco realista pensar que seja possível devolver à docência o mesmo prestígio, reconhecimento social e remuneração material que possam ter existido no passado, competindo com carreiras da educação superior e com as profissões liberais. É necessário pensar na docência de outra forma, não somente como uma carreira única para toda a vida, com apenas uma porta de

[2]Esta seção se baseia em Vaillant (2007).

entrada através das escolas de educação e pedagogia, mas também como uma profissão aberta a pessoas provenientes de distintas áreas e que se dediquem à docência em diferentes períodos. Estudantes graduados e jovens profissionais poderiam ensinar durante algum tempo em ramos relacionados com suas disciplinas, depois de receber uma capacitação prática sobre como ensinar e com o apoio de materiais e textos de ensino adequados. Os professores das séries iniciais e especialistas em pedagogia, administração escolar e outras especialidades necessitam de uma educação específica, e deveriam ser postos em carreiras com incentivos adequados para se aperfeiçoar e poder ascender.

Em toda a América Latina, os professores estão organizados em fortes sindicatos, que influenciam positiva ou negativamente os resultados das políticas educacionais. A sindicalização é uma resposta natural à deterioração percebida da profissão docente, em contraste com os importantes papéis que, acredita-se, esta deveria desempenhar. As organizações profissionais podem desempenhar três funções distintas, nem sempre compatíveis. Primeiro, na tradição dos grêmios e associações profissionais clássicas, elas podem funcionar para melhorar a competência profissional de seus membros, controlando o acesso à profissão e estabelecendo padrões e cuidando da ética profissional. Segundo, na tradição das agremiações sindicais, elas agem como grupos de pressão para conseguir maiores salários e benefícios e controlar seu ambiente de trabalho. Em terceiro lugar, na tradição europeia, elas podem se ligar a partidos e movimentos políticos e atuar para levar à prática programas políticos que acreditem ser mais convenientes para seus associados. É certo dizer que, na América Latina, a segunda e terceira dessas funções tenderam a prevalecer sobre a primeira.

Durante os anos 1990, na maioria dos países, os sindicatos de professores se opuseram e lutaram contra as reformas educacionais, em relação primeiro, às condições de trabalho dos professores, seus salários e carreiras no setor público; segundo, às mudanças na organização dos sistemas educacionais e no papel que os professores deveriam desempenhar na gestão das instituições educacionais e, terceiro, às formas pelas quais essas reformas foram implementadas, com pouco espaço para o diálogo entre as autoridades do governo e os sindicatos de professores (Vaillant, 2007). A ênfase posta em reivindicações econômicas e políticas pode ter tido um efeito prejudicial sobre a capacidade das associações de professores de priorizar os conteúdos cognitivos e técnicos de sua profissão, bem como sobre a valorização da responsabilidade ética no provimento de uma educação de qualidade aos seus estudantes. Entretanto, não é possível implementar políticas educacionais de longo alcance e susten-

táveis ignorando ou em confronto com as associações e sindicatos de professores. Existem muitos exemplos na América Latina de negociações e acordos fecundos entre governo e sindicatos de professores para implementar reformas educacionais, baseados no interesse compartilhado por todos de melhorar as qualificações e as condições de trabalho dos professores e a educação dos estudantes. É um processo de aprendizagem difícil em que os sindicatos de professores devem entender e aceitar que existem outros participantes importantes na provisão de educação pública e privada: os estudantes, suas famílias, o mercado de trabalho, os governos e outras áreas de políticas sociais que competem pelos mesmos recursos; e os governos e legisladores devem aprender como dialogar e incorporar os professores na formulação das políticas educacionais e sua implementação.

A formação dos professores costumava ser realizada em escolas de nível médio principalmente para mulheres, segundo o modelo francês da *école normale*. Hoje a formação é adquirida nas universidades ou em escolas e institutos pedagógicos separados. Buscando melhorar a preparação dos professores, a maioria dos países exige agora que os docentes tenham um maior nível de educação, e incentivou-se os professores mais antigos que não tinham essa preparação a obtê-la sem deixar seus trabalhos, estudando à noite, em cursos de fins de semana ou por educação a distância. As estatísticas sobre as qualificações formais dos professores estão melhorando e parece existir certa evidência de que, em geral, alunos de professores com uma melhor educação têm melhor desempenho que os de professores que não a têm, mas ainda não está claro se isso também se aplica aos professores que se submetem a esses cursos rápidos de tempo parcial.

Existe uma percepção geral de que os professores na região não estão tão bem preparados como deveriam, embora exista pouca informação a esse respeito (Mello, 2000; Oliveira e Schwartzman, 2002). A principal evidência desse relativo despreparo é o baixo rendimento dos estudantes, mas isso não se deve somente à má preparação dos professores, mas também às condições socioeconômicas das famílias dos estudantes e às condições gerais das escolas.

Os problemas da educação dos professores referem-se a algumas dimensões específicas (Navarro e Verdisco, 2000). Primeiro, existem equívocos na aquisição de métodos pedagógicos usados para ensinar, que vão desde enfoques construtivistas extremados a métodos burocráticos frontais e expositivos, de aprendizagem dirigida ou uma mistura de ambos (Oliveira, 2002). A consequência é que muitas crianças, sobretudo dos estratos socioeconômicos bai-

xos, continuam sendo funcionalmente analfabetas e o que conseguem aprender dificilmente se incorpora a sua cultura e vida. Segundo, os professores frequentemente não têm um domínio adequado dos conteúdos que deveriam transmitir em linguagem, matemática, ciências sociais e ciências naturais. Esse problema relaciona-se ao fato de que os professores tiveram muitas vezes uma educação básica precária, e as escolas de pedagogia e educação não suprem essas deficiências. Em terceiro lugar, há deficiências nos esforços de capacitação. Para compensar as limitações na formação inicial do professor, os países gastam recursos significativos em cursos e programas de capacitação que podem proporcionar aos professores qualificações formais para ir avançando em suas carreiras, mas que têm pouco ou nenhum efeito sobre a melhoria da qualidade da educação que os alunos recebem.

Melhorar a qualidade da educação dos professores é uma tarefa central, mas muito difícil (Coolahan, 2002; Tedesco, 2000). Primeiro, deve-se trabalhar no nível da educação inicial dos professores, quando eles devem aprender os conteúdos acadêmicos de suas disciplinas, estudar os temas gerais das ciências da educação, incluindo psicologia e sociologia da educação; aprender técnicas e metodologias de ensino adequadas e desenvolver práticas docentes sob supervisão. Segundo, existe um momento fundamental de indução, quando o professor entra na sala de aula e começa a trabalhar profissionalmente. A distância entre o que ele aprendeu ou não e a realidade com a qual se depara pode ser muito grande, e seu desempenho de longo prazo dependerá do apoio e da tutoria que receber nessa etapa, um tema que é normalmente descuidado na América Latina. Terceiro, a educação do professor deveria ser considerada necessariamente como uma aprendizagem permanente, e é importante assegurar-se de que os recursos investidos na educação permanente não se percam.

Finalmente, as instituições de formação de professores deveriam introduzir sistemas rigorosos de avaliação do trabalho teórico e prático de professores-estudantes, que permitam certificar de que estão preparados para ensinar, afiançando os níveis de treinamento conseguidos. Os professores formados deveriam ser avaliados sobre os conteúdos conhecidos e em termos de sua capacidade de ensinar o currículo requerido. Todos os cursos de formação de professores que sejam reconhecidos pelo Estado deveriam passar por processos de credenciamento. É necessário introduzir mecanismos de controle de qualidade para garantir que os padrões dos cursos iniciais de formação de professores a distância sejam do nível requerido (OCDE, 2004b). Certificações

alternativas, ligadas a práticas no trabalho, deveriam coexistir com os títulos de educação mais convencionais proporcionados por universidades e outras instituições de formação dos professores.

## 9. AVALIAÇÃO[3]

A ênfase colocada nas finanças, no acesso e na equidade levaram a um relativo descuido dos assuntos relacionados com os conteúdos da educação ministrada nas escolas. Nos anos mais recentes, a maioria dos países introduziu sistemas de avaliação externa dos estudantes (Ferrer e Arregui, 2002; Wolff, 1998, 2004), e alguns estão começando a explicitar claramente os padrões pelas quais deveriam ser medidos os resultados dessas avaliações. As avaliações confirmam a precariedade da educação básica na região e ajudam os analistas a entender as principais determinantes e correlações dos desempenhos dos estudantes (Mullis, 2000; OCDE, 2004a; Schleicher, 2005; Soares, 2006; Soares e Collares, 2006). Porém, até agora, não foram muito úteis para conceber políticas destinadas a melhorar essa situação e têm sido objeto de fortes controvérsias.

Os países com melhores resultados educacionais têm definições claras do que os estudantes deveriam aprender em diferentes etapas, em geral associadas a prescrições muito detalhadas sobre os programas de ensino e o desenvolvimento e fornecimento de materiais de ensino apropriados (por exemplo, Ministere de Education Nationale, 2006; Ministry of Education, 2004). Os países latino-americanos, no entanto, normalmente carecem de currículos bem definidos e de expectativas claras de aprendizagem para os distintos níveis de escolas e disciplinas (Ferrer, Valverde e Esquivel Alfaro, 2006).

Parte das controvérsias em torno da avaliação se deve à percepção de que ela foge ao controle dos educadores e passa às mãos de administradores, estatísticos e especialistas em avaliação. Supostamente, as avaliações deveriam ser instrumentos para determinar em que medida os estudantes estão adquirindo os conhecimentos e competências definidos no currículo prescrito do país, mas, à falta de padrões bem definidos, essas avaliações estabelecem seus próprios critérios, que são desconhecidos e difíceis de traduzir em termos de práticas diárias para professores e colégios.

Quando se estabelecem avaliações externas (e especialmente quando estão associadas a incentivos de algum tipo), estas podem levar os professores e co-

[3] Esta seção se baseia em Valverde (2007).

légios a preparar seus estudantes para as provas e descuidar dos temas que não estão sendo avaliados, relacionados não somente às disciplinas específicas em ciências e humanidades, como também a valores, capacidade de liderança e habilidades interpessoais. Mas, se as avaliações são adequadamente concebidas e associadas a padrões claros e compartilhados, os benefícios provavelmente são muito maiores que os efeitos colaterais negativos. Se os estudantes são capazes de desempenhar-se bem em seu idioma materno e em matemática, a possibilidade que têm de aprender outras disciplinas e adquirir outras competências é muito maior que se não o são.

Para desempenhar seus papéis pedagógicos para além da simples medição de níveis educacionais, as avaliações de estudantes deveriam ser parte de um consenso cada vez maior entre educadores, autoridades públicas, famílias e outros interessados sobre o que os estudantes deveriam aprender, os padrões de qualidade e desempenho que se consideram aceitáveis ou inaceitáveis, o que as avaliações deveriam medir, e como os resultados das avaliações poderiam levar a um melhoramento contínuo nos níveis de desempenho dos estudantes. Conseguir esse consenso não é tarefa fácil. Ele requer uma clara liderança das autoridades educacionais, a ativa participação dos educadores e uma comunidade de pesquisadores forte e interdisciplinar, capaz de aproveitar as experiências internacionais, entender o que está sendo medido e suas implicações pedagógicas.

## 10. A AMPLIAÇÃO DO CURRÍCULO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Depois dos primeiros anos, supondo que já tenham sido adquiridas as habilidades iniciais, quais deveriam ser os conteúdos da educação nas áreas de linguagem, ciências sociais, humanidades e ciências naturais? Na maioria dos sistemas escolares, a educação até em torno dos 10 anos é ministrada por um único professor para todas ou a maioria das matérias. Depois disso, tende-se a separar os conteúdos entre diferentes professores especializados. A impressão geral, à falta de evidências sistemáticas, é que esses conteúdos são frequentemente obsoletos, ministrados mecanicamente, e aprendidos por memorização. Os estudantes se veem sobrecarregados por um amplo currículo que não podem absorver proveitosamente. Existem alternativas para essa situação? Que conteúdos deveriam ser priorizados e quais deveriam ser considerados como secundários ou opcionais? Como unir a necessidade de conteúdos gerais

globais com uma educação que poderia ser mais prática e relevante para a vida diária dos estudantes?

Parte desses problemas claramente relaciona-se com a qualidade dos professores e sua capacidade de motivar os estudantes e ministrar conteúdos que sejam ricos em significados, interessantes e relacionados com as experiências de vida dos estudantes. Outra parte, porém, relaciona-se com a maneira pela qual o currículo escolar está organizado, em pelo menos dois aspectos principais. Primeiro, eles são definidos pelas autoridades educacionais e, às vezes, através das leis, e podem incluir um segundo idioma, biologia, química, história, matemáticas, literatura, geografia, física e outros. Em muitos países também existem "temas transversais" que deveriam ser abordados por todas as disciplinas – ética, meio ambiente, saúde, pluralismo cultural e orientação sexual. Até mesmo os melhores professores podem não ser capazes de abordar adequadamente todos esses conteúdos, no horário que lhes tenha sido designado.

O segundo aspecto tem a ver com a diferenciação. Se todos os estudantes esperam ser admitidos em instituições de prestígio de ensino superior e se os professores dessas instituições estabelecem o que os estudantes deveriam saber para serem admitidos, isso terá efeitos diretos sobre os conteúdos da educação oferecida no ensino médio. Na prática, a maioria dos estudantes na América Latina nunca chega ao ensino superior e, entre os que chegam, muitos nunca necessitarão ou usarão os conhecimentos requeridos para serem admitidos nas carreiras mais disputadas, tais como medicina ou engenharia. Alguns países da região adotaram a prática europeia de estabelecer diferentes programas educacionais no ensino médio, um mais profissional e prático, que leva a profissões não universitárias, e outro mais acadêmico, que leva ao ensino superior.

Seria possível supor que a maioria dos estudantes seguiria o programa educativo profissional, mas o que o ocorre é o contrário. Na maioria dos casos, a opção profissionalizante (ou "vocacional") tem pouco prestígio, não está ligada ao setor produtivo e é vista pelos estudantes como um beco sem saída que não lhes permitiria aceder a carreiras de nível superior e melhor remuneradas (Schwartzman e Christophe, 2005). A educação profissional dá melhores resultados quando é ministrada através de uma aprendizagem no trabalho, tal como na Alemanha, que faz isso através de uma combinação de fatores: fortes associações patronais, parcerias público-privadas e padrões nacionais bem definidos em relação às habilidades a desenvolver, fatores que não são fáceis de reproduzir em outras partes (Crouch, Finegold e Sako, 1999). Existe um

consenso cada vez maior de que as competências gerais são mais importantes nos mercados de trabalho que as aptidões vocacionais e que a educação especializada deveria ser adiada, pelo menos, até depois de terminada a educação secundária.

Mesmo assim, inclusive nas melhores circunstâncias, muitos estudantes não têm condições ou não estão motivados a acompanhar os currículos acadêmicos de escolas secundárias, e é necessário oferecer-lhes oportunidades de educação significativas. Uma alternativa consiste em permitir diferentes programas educacionais dentro dos colégios, tal como nos Estados Unidos, com suas limitações e efeitos negativos conhecidos (Lee e Bryk, 1988; Rosenbaum, 1976; Shavit e Müller, 2000); a outra é experimentar promover escolas vocacionais e sistemas de aprendizagem de boa qualidade, mesmo sabendo ser improvável que se ampliem sem uma queda significativa da qualidade e prestígio social. A educação vocacional tem seu lugar, mas claramente não responde aos problemas angustiantes da educação secundária geral, que continuará sendo o principal caminho para a maioria dos estudantes e requer mudanças profundas na maneira em que está sendo ministrada em termos de seu currículo, práticas e padrões de ensino.

## 11. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO ESCOLAR[4]

As escolas públicas na América Latina estão normalmente organizadas como burocracias públicas, sob governos nacionais, estaduais ou locais. Existe uma percepção cada vez maior de que esse tipo de organização não é muito eficiente – a nomeação dos diretores e professores de escolas está frequentemente sujeita à interferência política, as escolas têm pouca ou nenhuma autonomia para administrar seus próprios recursos humanos e materiais, e não existem incentivos para buscar recursos adicionais, melhorar os métodos e conseguir melhores resultados.

Para trabalhar melhor, os colégios precisam de um alinhamento adequado de objetivos e incentivos, e ter a autonomia necessária para responder aos incentivos. Para o mesmo fim, precisam de informação, apoio e recursos. Em geral, as escolas privadas são melhores que as públicas na América Latina. Isso se explica normalmente pelo fato de que recebem crianças provenientes de famílias com maiores rendas e que são livres para afastar os alunos que não ren-

[4]Esta seção se baseia em Neubauer *et al.* (2007).

dem ou que não obedecem. Também se supõe que pagam melhores salários aos seus professores e, por isso, podem contratar os melhores. O fato é que, mesmo controlando pelo nível socioeconômico de seus estudantes e salários dos professores, as escolas privadas mostram melhores resultados, e isso parece relacionado, sobretudo, com sua autonomia para escolher seus professores e colocar ênfase nos resultados.

Um desafio central para a educação pública consiste em alinhar os incentivos com os resultados, o que parece ocorrer naturalmente no setor privado. Os atuais sistemas de avaliação oferecem informação sobre os resultados, mas não existem muitas experiências que vinculam esses resultados a incentivos. Um problema é a rigidez na nomeação dos diretores de escolas e nas carreiras docentes e também as restrições legais ao manejo de recursos financeiros. Também existe uma contradição entre a liberdade de escolher os conteúdos e métodos de ensino, com a qual todos os colégios deveriam contar, e a rigidez criada pelas normas uniformes.

A solução mais radical para os problemas de alinhamento entre objetivos e incentivos seria tornar as escolas totalmente autônomas e administradas de acordo com as normas e procedimentos do setor privado, em vez dos aplicáveis às instituições públicas. Estas deveriam competir para obter os melhores professores e poderiam funcionar, em última instância, como empresas com fins de lucro, com ou sem incentivos públicos. Existem muitos formatos institucionais entre os extremos das estruturas escolares rígidas e burocráticas, que prevalecem na maioria dos países da região, e o modelo das escolas financiadas através de *vouchers* ou cheques estudantis, totalmente autônomo, privado e orientado para o mercado. O desafio da educação pública está em encontrar seu lugar adequado entre esses dois extremos.

Nas últimas décadas, a educação básica foi descentralizada na maioria dos países, mas essa tendência raramente significou um aumento da autonomia e responsabilidade no nível da escola. Resumindo uma ampla revisão dessas experiências, pode-se dizer que, apesar das intenções apresentadas sobre a autonomia, participação e responsabilidade escolar, a maioria das reformas se limitou a esforços por melhorar as atuais estruturas burocráticas, transferidas de administrações nacionais para regionais e locais. A maioria das experiências de descentralização continua incompleta, devido a impedimentos legais, falta de continuidade, falta de recursos, falta de compromisso dos professores e de liderança local e outras razões. Uma falha evidente desses esforços é que eles não melhoram os níveis de desempenho das crianças de famílias de estratos

socioeconômicos mais pobres. A autonomia e responsabilidade escolar funcionam melhor nos setores de renda média e mais alta, nos quais os pais e as comunidades locais são mais capazes de dar apoio e exigir resultados dos colégios; os colégios nas comunidades mais necessitadas têm poucas possibilidades de êxito sem um sólido financiamento e orientação e apoio tecnológico externos.

## 12. ENSINO SUPERIOR

O ensino superior também se ampliou na América Latina. A cobertura é de cerca de 30% para a região, muito abaixo dos níveis da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, que se aproximam de 70%, mas já é um sistema massificado, com cerca de 14 milhões de estudantes (Iesalc/Unesco, 2005; Unesco Institute for Statistics, 2007). O ensino superior latino-americano continua influenciado pelo chamado "Movimento da Reforma" de princípios do século XX, que levou à criação de grandes universidades semiautônomas, com financiamento público e muito politizadas, que admitiam a todos os estudantes que terminavam o ensino médio e que desejavam entrar em uma das prestigiosas profissões liberais. À medida que os países se urbanizavam e a ensino médio se ampliava, algumas dessas universidades, tais como a Universidade Nacional Autônoma no México e a Universidade de Buenos Aires, na Argentina, converteram-se nas maiores do mundo, com centenas de milhares de estudantes (García Guadilla, 1998; Levy, 1980; Schwartzman, 1996a, 1996b). O ensino superior privado também se expandiu, seja para proporcionar uma educação mais especializada e de qualidade em alguns campos, ou para compensar a incapacidade dos sistemas públicos de continuar absorvendo a demanda (Levy, 1996). Hoje no Brasil, Chile, El Salvador, Colômbia, Costa Rica, Nicarágua e República Dominicana, mais de 50% das matrículas estão em instituições privadas. Na perspectiva de política pública, um tema central é em que o ensino superior contribui ou deveria contribuir para o desenvolvimento social e econômico da região. Em termos amplos, não cabe dúvida de que uma população mais bem educada constitui um ativo importante. Mais especificamente, porém, é possível questionar se as instituições de de ensino superior em um país estão formando as habilidades e competências necessárias para capacitar seus alunos para participar plenamente em uma economia moderna e competitiva ou se distribuem, sobretudo, credenciais educacionais com pouco conteúdo significativo e relevante (De Ferranti *et al.*,

2002; Schwartzman, 2002). A maioria das matrículas do ensino superior na região hoje está nos campos da administração, das ciências sociais, do direito e das humanidades (48%), seguidos de longe pela engenharia, indústria e construção (14%) e educação (10%). Muitos governos tratam de estimular o crescimento da educação em tecnologia, saúde e outros campos científicos, mas o número de candidatos bem qualificados para esses temas se vê restringido por um ensino médio de má qualidade. Além disso, o número de empregos que requerem tecnologia intensiva no mercado de trabalho não é muito alto, dada a predominância do setor de serviços em todas as partes. Em vez de tratar de planejar e dirigir o ensino superior para campos e profissões específicas, a visão que hoje predomina é que a principal preocupação pública deveria ser melhorar a qualidade do ensino superior de uma maneira geral. Para isso, nos anos 1990, os países começaram a criar distintos mecanismos de controle de qualidade para as instituições de educação superior (Lemaitre, 2004). Quando funcionam bem, esses mecanismos podem ajudar os governos a distribuir melhor seus recursos, informar os potenciais estudantes e suas famílias sobre a qualidade e as possibilidades profissionais das diferentes carreiras e instituições e gerar uma concorrência saudável entre instituições pelo reconhecimento da qualidade e pelos melhores estudantes.

A expansão do ensino superior respondeu às aspirações de mobilidade social e econômica de setores urbanos cada vez maiores, e também à demanda de pessoal qualificado pelo setor público, empresas do setor privado e das próprias instituições educacionais. A renda das pessoas com educação superior na região é várias vezes mais alta que a das pessoas menos qualificadas, seja pela demanda do mercado ou por monopólios profissionais e benefícios extraordinários conquistados pelas profissões universitárias, o que estimula ainda mais a demanda por credenciais de ensino superior. A América Latina não tem um ensino superior de pré-graduação tal como ocorre na tradição anglo-saxônica e a maioria dos estudantes entra em cursos profissionais de 4 ou 5 anos. Nos últimos anos, alguns países, sobretudo Brasil e México, ampliaram sua educação de pós-graduação, oferecendo mais cursos de mestrado e doutorado.

À medida que o ensino superior se amplia, ele se diversifica no que se refere aos estudantes (antes pertencentes à elite, agora também aos setores médios), idades (antes, os jovens, agora também estudantes maduros), gênero (a maioria dos estudantes na região já é de mulheres), provedores (antes, o setor público e a Igreja, agora também empresas, organizações internacionais e instituições

filantrópicas), formatos (universidades, escolas isoladas, cursos variados, de tempo integral, de tempo parcial, educação noturna e a distância), conteúdos (para as profissões liberais, as humanidades, formação de professores, vocacionais) e requisitos de ingresso (alguns altamente competitivos, outros não). A maioria dos países acha difícil reconhecer e lidar com essa diversificação, dado o alto prestígio dos títulos e graus "universitários", mas, na realidade, todos coexistem com ela.

Na prática, tem sido bastante difícil diferenciar os sistemas de ensino superior, diante da tendência das instituições e estudantes de buscar sempre titulações mais altas, embora inatingíveis, na prática, tendência que se conhece como *academic drift* (Raffe *et al.*, 2001). As instituições e as carreiras do ensino superior já são muito estratificadas, e a introdução de mecanismos de controle de qualidade pode estratificá-las ainda mais. Os estudantes relutam em ingressar em cursos superiores de curta duração e não universitários (as maiores porcentagens na região encontram-se no Peru, Venezuela, Paraguai e Chile, e vão de 45 a 29%) (Iesalc/Unesco, 2005, tabela 9) e o número de estudantes que nunca terminam suas carreiras ou nunca trabalham em seus campos de competência é muito alto. Recentemente, o Processo de Bolonha de reforma do ensino superior, em andamento na Europa, vem sendo considerado como uma possível saída. Em vez de tratar de dividir o ensino superior verticalmente, segundo os diferentes programas educacionais, o modelo de Bolonha implica a existência de três segmentos horizontais (Council of Europe, 2004). O primeiro, de duração em torno de três anos, deveria ser o mais amplo possível, aceitando todo tipo de estudantes e oferecendo-lhes uma ampla gama de oportunidades educacionais, desde um treinamento vocacional limitado até uma formação intensiva em ciências e alta tecnologia. Para muitos estudantes, poderia terminar aí o ensino superior; para outros, segundo sua escolha e desempenho, poderia haver um passo adiante, para obter um título profissional em nível de mestrado em um ano ou dois, ou um doutorado em três a cinco ou seis anos. Esse sistema teria a virtude de permitir ao ensino superior ampliar-se, ao mesmo tempo fortalecendo a diversidade institucional e o controle de qualidade.

Outro tema central é o papel das universidades públicas e dos governos nacionais no provimento de ensino superior, em vista do explosivo crescimento do ensino superior privado e do desenvolvimento de uma indústria internacional do conhecimento. O aspecto mais visível e discutido dessa tendência é o esforço de alguns países, particularmente da Austrália, dos Esta-

dos Unidos e da Inglaterra, de introduzir a liberalização do provimento de serviços educacionais, no Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio dos Direitos de Propriedade Intelectual (Acordo TRIPS) da Organização Mundial de Comércio. Isso, entretanto, é apenas parte de uma tendência muito mais ampla, que inclui a compra de universidades latino-americanas por investidores estrangeiros, a oferta de capacitação e títulos acadêmicos por instituições estrangeiras, através de distintos tipos de acordos de cooperação e programas de educação a distância, e o crescimento generalizado de universidades corporativas em grandes empresas para a qualificação de seu próprio pessoal. Cada vez mais, a provisão de títulos acadêmicos por instituições públicas ou publicamente reguladas está se convertendo em apenas uma parte de um mercado educacional global muito maior, diversificado e desregulado (de Boer *et al.*, 2002; Goedegebuure e Meek, 1988; Guadilla, 2005). Essas tendências de internacionalização veem-se ainda mais acentuadas pelos fluxos cada vez maiores de estudantes que saem para estudar fora e pelo esforço das principais universidades nacionais em muitos países para adotar padrões de qualidade mundiais e beneficiar-se da circulação de talentos e conhecimentos, entre as grandes universidades do mundo (Altbach e Balán, 2007). Finalmente, à medida que a Europa vai integrando suas instituições educacionais superiores através do processo de Bolonha, fica cada vez mais claro que nenhum sistema educacional superior nacional centralizado poderá sobreviver isolado.

A reação a essas tendências na América Latina até agora foi principalmente defensiva (Schwartzman, 2006, 2007). A globalização, privatização e liberalização tendem a ser percebidas como ameaças à cultura nacional e à capacidade dos governos de normatizar e cuidar de suas instituições educacionais e dos mercados profissionais para seus diplomados, e muitos educadores ainda sustentam que o ensino e o lucro empresarial são inerentemente incompatíveis. Mas isso terá que mudar. Desde sua criação na Idade Média, as universidades ocidentais foram instituições internacionais que uniam culturas e difundiam conhecimentos e competências. A entrada de empresas privadas no ensino superior oferece uma oportunidade aos governos de escolher onde querem investir seus recursos limitados, dentro do setor do ensino superior ou em outros setores necessitados, tais como o ensino fundamental e médio. Os governos terão que continuar investindo no ensino superior para estimular áreas prioritárias em que o setor privado não investe, para fortalecer as melhores instituições do país, apoiar a pesquisa acadêmica e assegurar que nenhum es-

tudante talentoso deixe de ter acesso ao ensino superior por falta de recursos. Mas, cada vez mais, esse apoio terá que ser orientado a objetivos específicos associados ao conhecimento, à produção e à equidade em instituições públicas, filantrópicas e privadas, mais que apenas à manutenção rotineira de instituições estatais grandes, pouco eficientes e cada vez mais caras.

## 13. INOVAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Além da educação, os países precisam desenvolver sua capacidade de inovar, criando novos produtos e processos, e aumentando sua competitividade. Segundo a Cepal,

> Por meio da inovação é possível criar novos padrões de aprendizagem e novos mercados, dando lugar a uma estreita relação entre os ciclos prolongados de crescimento e o surgimento de um conjunto de inovações encadeadas, com fortes efeitos de arrasto e interconexões entre diversos setores. O potencial de impulsionar o desenvolvimento dos distintos países depende em grande medida de sua capacidade de participar nesse tipo de ciclos e das oportunidades que a transformação produtiva oferece, incorporando as inovações de processos e produtos nas empresas e setores. O impulso principal provém da interação entre as atividades de pesquisa e desenvolvimento (públicas e privadas) e a capacidade das empresas de gerar, adotar e difundir as inovações de processos e produtos. Os esforços públicos de pesquisa e desenvolvimento criam as bases para que a ciência contribua e se relacione com as atividades produtivas. Os laboratórios de pesquisa e desenvolvimento das empresas se orientam àquelas inovações que contribuem para buscar novas vantagens competitivas. Muitas vezes as inovações surgem dos esforços sistemáticos dos laboratórios de pesquisa e desenvolvimento que contam com um volume considerável de recursos financeiros e tecnológicos. Em seu surgimento e difusão, há um componente sistêmico que reforça o papel das externalidades vinculadas à interação com os centros de pesquisa públicos e privados (Cepal, 2008, p. 113).

Este texto descreve bem os sistemas de inovação que existem nas economias mais desenvolvidas, que competem na fronteira da inovação tecnológica, mas que ainda não se desenvolveram satisfatoriamente na América Latina.

Os sistemas de inovação nos países mais desenvolvidos se caracterizam pela coexistência de um amplo conjunto de instituições que incluem universidades públicas e privadas, institutos governamentais, laboratórios de pesquisa também públicos e privados, agências de proteção à propriedade intelectual, sistemas bem estabelecidos de normas técnicas, e legislação que permite e estimula a cooperação entre diferentes entidades de forma criativa e flexível. A maior parte dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação se faz no setor privado, e o setor público é não somente responsável pelo financiamento da atividade de pesquisa de mais longo prazo, como também é um importante comprador e usuário dos conhecimentos científicos e técnicos desenvolvidos por universidades e empresas, seja para fins comerciais, ou para a implementação de políticas sociais, políticas de saúde pública, proteção ambiental, e outras (Etzkowitz, 2008). As fronteiras entre pesquisa básica e aplicada, universidades e empresas, bem como entre as diversas disciplinas e áreas de conhecimento se tornam muito mais flexíveis e permeáveis, criando espaços para diferentes experiências de interdisciplinaridade e complementação de recursos e instituições (Gibbons *et al.*, 1994).

A América Latina tem, relativamente, pouca tradição de atividades de ciência e tecnologia, e o pouco que existe está concentrado nas principais universidades dos países mais desenvolvidos da região – México, Brasil, Chile, Argentina (Melo, 2001). Em quase todos os países, as principais universidades estão organizadas sob o pressuposto de que seus professores são também pesquisadores, mas, de fato, muito poucas têm os recursos humanos e materiais necessários para que possam participar de forma mais ativa e efetiva da criação de novos conhecimentos. Os sistemas de apoio à pesquisa científica e tecnológica que se desenvolveram nas últimas décadas, por influência das comunidades científicas nacionais e agências internacionais, dedicam-se, sobretudo, à distribuição de recursos públicos entre os centros de pesquisa universitários, tratando na medida do possível de estimular a produção acadêmica de qualidade. No setor produtivo, predominam as atividades rotineiras, e a introdução de novas tecnologias, quando ocorre, se faz predominantemente pela aquisição de sistemas já prontos e desenvolvidos por empresas especializadas internacionais, ou por empresas multinacionais que têm seus centros de pesquisa e inovação em outras regiões. Em muitos países existem também instituições governamentais de pesquisa, sobretudo na área da saúde e de agricultura, mas seus recursos costumam ser limitados, e elas estão sujeitas às limitações formais do serviço público, que por sua vez garantem a

estabilidade dos empregados, mas também limitam sua capacidade de buscar novos recursos e inovar.

Existem muitos esforços para mudar essa situação, seja através da criação de novas agências e fundos de inovação, ou por transformação das agências tradicionais, com a tarefa de estimular os vínculos entre a pesquisa acadêmica e o setor produtivo. Novas legislações também foram introduzidas, facilitando a participação de pesquisadores acadêmicos em atividades de inovação tecnológica em empresas privadas, permitindo que as agências invistam recursos e financiem as atividades de inovação no setor privado, estimulando o registro de patentes por parte dos pesquisadores acadêmicos, e garantindo seus direitos de propriedade intelectual. São exemplos a Agência Nacional de Promoção Científica e Tecnológica e o Fundo para a Pesquisa Científica e Tecnológica (FONCyT) da Argentina, os fundos setoriais e a Lei de Inovação no Brasil, os Fundos de Pesquisa Científica e Tecnológica (Fondecyt e Fondef) e a Agência Nacional de Inovação no Chile e o Fundo de Inovação Tecnológica do México, bem como o programa Avance do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia daquele país.

Os efeitos dessas políticas foram limitados, porém, tanto pela restrição de recursos como pela cultura institucional e acadêmica que ainda predomina na região. É possível identificar, em muitos países, centros de pesquisa que tiveram um papel importante no desenvolvimento de inovações significativas para o setor produtivo e a sociedade, graças ao empreendedorismo e à competência científica e técnica de seus pesquisadores, mas eles são ainda a exceção e não a regra (Arocena e Sutz, 2001; Didou Aupetit e Remedi Allione, 2008; Schwartzman, 2008; Sutz, 2000).

## REFERÊNCIAS

Altbach, P. G. e Balán, J. (2007) *World class worldwide: transforming research universities in Asia and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Arocena, R. e Sutz, J. (2001) "Changing knowledge production and Latin American universities". *Research Policy*, n. 30, p. 1.221-1.234.

Banco Mundial. (2002) *Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Barretto, E. S. S. e Mitrulis, E. (2001) "Trajetória e desafios dos ciclos escolares no país". *Estudos Avançados*, n. 15, p. 103-140.

Bourguignon, F.; Ferreira, F. H. G. e Leite, P. G. (2003) "Conditional cash transfers, schooling, and child labor: micro-simulating Brazil's Bolsa Escola program". *World Bank Economic Review*, n. 17, p. 229-54.

Brunner, J. J. e Elacqua, G. (2003) *Informe sobre capital humano en Chile.* Santiago: Universidad Adolfo Ibañez.

Cardoso, E. e Souza, A. P. (2003) *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil.* São Paulo: Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

Castro, M. H. G. de. (1999) *Education for the 21st century: the challenge of quality and equity.* Brasília: MEC Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Cepal. (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Santiago de Chile: Cepal.

_____. (2008) *La transformación productiva 20 años despues – viejos problemas, nuevas oportunidades.* Santiago: Naciones Unidas, Cepal.

Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. (2003) *Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad.* Santiago: Chile, Ministerio de Educación.

Contreras, D.; Larrañaga O.; Flores L.; Lobato, F. e Macías, V. (2003) *Políticas educacionales en Chile: vouchers, concentración, incentivos y rendimiento.* Santiago: Departamento de Economia, Universidad de Chile.

Coolahan, J. (2002) "Teacher education and the teaching career in an era of lifelong learning". *OECD EducationWorking Papers,* Paris: OCDE.

Council of Europe. (2004) *The Europe of cultural cooperation: Bologna Process.*

Crouch, C.; Finegold, D. e Sako, M. (1999) *Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries.* Oxford; Nova York: Oxford University Press.

Cruz, R. de la. (1998) *Descentralización en perspectiva: federación y finanzas públicas.* Caracas, Venezuela: Ediciones FEGS, Ediciones IESA.

Cueto, S. (2005) *Uso e impacto de la información educativa en América Latina.* Santiago de Chile; Washington, D.C.: PREAL.

Cunha, F.; Heckman, J. J.; Lochner, L. e Masterov, D. V. (2005) "Interpreting the evidence on life cycle skill formation". In: Vasquez, Ian (Org.). *Global fortune.* Cato Institute, Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research, Inc.

De Boer, H.; Theisens, H.; Huisman, J. e Klemperer, A. (2002) *Academia in the 21st century. An analysis of trends and perspectives in higher education and research.* Amsterdam: Dutch Advisory Council for Science and Technology Policy, Center for Higher Education Policy Studies.

De Ferranti, D. M.; Perry, G.; Gill, I.; Guasch, J. L. e Schady, N. (2002) *Closing the gap in education and technology.* Washington, D.C.: Banco Mundial, Latin America and Caribbean Department.

Di Gropello, E. (1997) *Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo.* Santiago de Chile: Cepal.

Didou Aupetit, S.; Allione, E. R. (2008) *De la pasión a la profesión: investigación científica y desarrollo en México.* México: Casa Juan Pablos, Unesco.

Elacqua, G.; Fabrega, R. (2004) *El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile.* Santiago: Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibañez.

Etzkowitz, H. (2008) *The triple helix: university-industry-government innovation.* Nova York: Routledge.

Ferrer, J. G.; Arregui, P. M. (2002) *La experiencia latinoamericana con pruebas internacionales de aprendizaje: impacto sobre los procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y criterios para guiar las decisiones sobre nuevas aplicaciones.* Lima: GRADE.

Ferrer, J. G.; Valverde, G. A. e Alfaro, J. M. E. (2006) "Aspectos del currículo prescrito en América Latina: revisión de tendencias contemporáneas en currículo, indicadores de logro, estándares y otros instrumentos". In: Arregui, Patricia (Org.). *Sobre estándares y evaluaciones en América Latina.* Lima: Grupo de Trabajo Sobre Estándares y Evaluación, PREAL. p. 123-179.

Freire, P. (1987) *Pedagogia do oprimido.* Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Friedman, M. e Friedman, R. (1980) *Free to choose. A Personal Statement.* San Diego, CA: Harcourt Brace Jovanovich.

Friedman, M. (1955) "The role of government in education". In: Solow, R. A. (Org.). *Economics and the public interest.* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

García Guadilla, C. (1998) *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina.* Caracas: Cresalc/Unesco.

Gershberg, A. I. (1999) "Education 'decentralization' processes in Mexico and Nicaragua legislative versus ministry-led reform strategies". *Comparative Education*, n. 35, p. 63, 18p., mar.

Gibbons, M.; Trow, M.; Scott, P.; Schwartzman, S.; Nowotny, H. e Limoges, C. (1994) *The new production of knowledge – the dynamics of science and research in contemporary societies.* Londres, Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications.

Goedegebuure, L. C. J.; Meek, V. L. (1988) "Change in higher education, the non-university sector an international perspective". In: The Netherlands University of Twente (Org.). *Ninth European Forum of the Association for Institutional Research (AIR).* Culemborg: Lemma. p. 182.

Grindle, M. S. (2000) *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Guadilla, C. G. (2005) "Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior interrogantes para América Latina". *Cuadernos del Cendes – Tercera Época*, n. 22, p. 1-22.

Hanushek, E. A.; Kain, J. F.; Rivkin, S. G. (1999) *Do higher salaries buy better teachers?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Heckman, J. J. (2006) "Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children". *Science*, p. 1.900-1.902.

Iesalc/Unesco. (2005) *Informe sobre la educación superior en America Latina y el Caribe 2000-2005 – La metamorfosis de la educación superior.* Caracas: Unesco/Iesalc.

Knudsen, E. I.; Heckman, J. J.; Cameron, J. L. e Shonkoff, J. P. (2006) "Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, n. 103, p. 10.155-10.162.

Lee, V. E. e Bryk, A. S. (1988) "Curriculum tracking as mediating the social distribution of high school achievement". *Sociology of Education*, n. 61, p. 78-94.

Lemaitre, M. J. (2004) "Development of external quality assurance schemes: an answer to the challenges of higher education evolution." *Quality in Higher Education*, n. 10, p. 89-99.

Levy, D. C. (1980) *University and government in Mexico autonomy in an authoritarian system.* Nova York: Praeger.

_____. (1996) *Building the third sector Latin America's private research centers and nonprofit development.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

McEwan, P. J. e Carnoy, M. (2000) "The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, n. 22, p. 213-239.

McGuinness, D. (2004) *Early reading instruction: what science really tells us about how to teach reading.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

_____. (2005) *Language development and learning to read: the scientific study of how language development affects reading skill.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

Mello, G. N. de. (2000) "Formação inicial de professores para educação básica: uma (re)visão radical". *São Paulo em Perspectiva*, n. 14, p. 98-110.

Melo, A. (2001) *The innovation systems of Latin America and the Caribbean.* Washington, D.C.: BID.

Ministere de Education Nationale. (2006) *Le socle commun de connaissances et de compétences – tout ce quíl est indispensable de maîtriser à la fin de la secondaire obligatoire.* Paris: Ministere de Education Nationale.

Ministry of Education. (2004) *The Ontario curriculum social studies grades 1 to 6 history and geography grades 7 and 8*. Ontário, Canadá: Ministry of Education.

Mullis, I. V. S. (2000) *TIMSS 1999: international mathematics report: findings from IEA's repeat of the Third International Mathematics and Science Study at the eighth grade*. Chestnut Hill, MA: International Study Center, Boston College, Lynch School of Education.

National Reading Panel (U.S.) e National Institute of Child Health and Human Development (U.S.). (2000) *National Reading Panel: teaching children to read: an evidence-based assessment of the scientific research literature on reading and its implications for reading instruction: reports of the subgroups*. Washington, D.C.: National Institute of Child Health and Human Development, National Institutes of Health.

Navarro, J. C. e Verdisco, A. (2000) *Teacher training in Latin America: innovations and trends*. Washington, D.C.: BID, Sustainable Development Dept.

Neubauer, R. e Silveira, G. T. (2007) "Gestão dos sistemas escolares – quais caminhos perseguir?". *Working Paper* Projeto Nova Agenda, iFHC / Cieplan

OCDE. (1996) *The knowledge based economy*. Paris: OCDE.

_____. (2000) *A new economy? Changing role of innovation and information technology in growth*. Paris: OCDE.

_____. (2004a) *Learning for tomorrow's world: first results from PISA 2003*. Paris: OCDE.

_____. (2004b) *Policy brief: lifelong learning*. Paris: OCDE.

_____. (2007) *PISA 2006 science competencies for tomorrow's world*. Paris: OCDE.

Oliveira, J. B. A. (2002) "Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo". *Ensaio*, n. 10, p. 161-200.

Oliveira, J. B. A. e Schwartzman, S. (2002) *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora.

Raffe, D.; Brannen, K.; Fairgrieve, J. e Martin, C. (2001) "Participation, inclusiveness, academic drift and parity of esteem: a comparison of post-compulsory education and training in England, Wales, Scotland and Northern Ireland". *Oxford Review of Education*, n. 27, p. 173-203.

Ramey, C. T. e Ramey, S. L. (2004) "Early learning and school readiness: can early intervention make a difference". *Merrill-Palmer Quarterly*, n. 50, p. 471-491.

Ramey, S. L. e Ramey, C. T. (1994) "The transition to school; why the first few years matter for a lifetime". *Phi Delta Kappan*, n. 76.

Reimers, F.; Silva, C. D. da e Trevino, E. (2006) *Where is the "education" in conditional cash transfers in education?*. Montreal: Unesco Institute for Statistics.

Rizo, F. M. (2004) "¿Aprobar o reprobar? El sentido de la evaluación en educación básica". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, n. 9, p. 817-839.

Roderick, M. (1999) "Ending social promotion: results from the first two years." In: *Educational Resources Information Center*. Chicago: Consortium on Chicago School Research.

Rose, J. (2006) *Independent review of the teaching of early reading*. Londres: United Kingdom Department of Education and Skills.

Rosenbaum, J. E. (1976) *Making inequality: the hidden curriculum of high school tracking*. Nova York: John Wiley & Sons.

Schleicher, A. (2005) *Quality in education in an open society – what lessons can be drawn from PISA?* Santiago: Global Forum on Education

Schwartzman, S. (1996a) *América Latina: universidades en transición*. Washington: Organization of American States.

_____. (1996b) "Latin America higher education in a lost decade". In: Morsy, Z.; Altbach, P. G. (Orgs.). *Higher education in an international perspective critical issues*. Nova York: Garland. p. 119-129.

_____. (2002) *Higher education and the demands of the new economy in Latin America. Background paper for the LAC Flagship Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

_____. (2005) *Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola*. In: GLOBAL CONFERENCE ON EDUCATION RESEARCH IN DEVELOPING COUNTRIES (RESEARCH FOR RESULTS ON EDUCATION), GLOBAL DEVELOPMENT NETWORK. Praga: IETS.

_____. (2006) "A universidade primeira do Brasil: entre intelligentsia, padrão internacional e inclusão social". *Estudos Avançados*, n. 20, p. 161-189.

_____. (2007) "Brazil's leading university: between intelligentsia, world standards and social inclusion". In: Altbach, P. G.; Balán, J. (Orgs.). *World class worldwide: transforming research universities in Asia and Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. p. 143-172.

_____. (2008) *University and development in Latin America: successful experiences of research centres*. Rotterdam, Taipei: Sense Publishers.

Schwartzman, S. e Micheline C. (2005) "A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica". *Série Estudos Educacionais*, n. 2, p. 109.

Shavit, Y. e Müller, W. (2000) "Vocational secondary education, tracking and social stratification". In: Hallinan, Maureen (Org.). *Handbook of the sociology of education*. Nova York: Kluwer Academic; Plenum Publishers. p. 437-452.

Soares, F. (2006) "Measuring cognitive achievement gaps and inequalities". *International Journal of Educational Research*, n. 46, p. 176-187.

Soares, J. F. e Collares, A. C. M. (2006) "Recursos familiares e o desempenho cognitivo dos alunos do ensino basico brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n. 49, p. 615-650.

Sutz, J. (2000) "The university–industry–government relations in Latin America". *Research Policy*, n. 29, p. 279-290.

Tedesco, J. C. (2000) *Educar en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica.

Tulchin, J. S. e Garland, A. M. (2000) *Social development in Latin America: the politics of reform*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.

Unesco. (1990) *World declaration on education for all*.

Unesco Institute for Statistics. (2007) *World education indicators*. Unesco, OCDE.

Vaillant, D. (2004) "Construcción de la profesión docente en América Latina. Tendencias, temas y debates". *Serie Documentos*, n. 31, dez. PREAL.

_____. (2007) "La professión docente". *Working Paper* Projeto Nova Agenda, iFHC / Cieplan.

Valverde, G. A. (2007) "Estándares y evaluación". *Working Paper* Projeto Nova Agenda, iFHC / Cieplan

Vegas, E. e Petrow, J. (2007) *Raising student learning in Latin America: the challenge for the 21st century*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Winkler, D. R. (2007) "Education finance in Latin America". *Working Paper* Projeto Nova Agenda, iFHC / Cieplan.

_____; Rounds, T. (1996) "Municipal and private sector response to decentralization and school choice". *Economics of Education Review*, n. 15, p. 365-376.

Wolff, L. (1998) "Las evaluaciones educacionales en América Latina: avance actual y futuros desafíos". In: *Education evaluations in Latin America: present advances and future challenges*. Santiago: PREAL.

_____. (2004) "Educational assessments in Latin America: the state of the art". *Applied Psychology*, n. 53, p. 192-214.